Raad
van State

AFSCHRIFT

No.W15.15.0151/IV/Vo 's-Gravenhage, 7 oktober 2015

Bij brief van 1 mei 2015 heeft de minister van Economische Zaken op de voet van artikel 21a, eerste lid, van de Wet op de Raad van State aan de Afdeling advisering van de Raad van State gevraagd haar van voorlichting te dienen over de aangenomen amendementen op het voorstel van wet tot wijziging van de Mijnbouwwet, de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten in verband met Implementatie van richtlijn nr. 2013/30/EU van het Europees Parlement en de Raad van 12 juni 2013 betreffende de veiligheid van offshore olie- en gasactiviteiten en tot wijziging van richtlijn 2004/35/EG (PbEU 2013,L 178). Op 13 mei 2015 heeft de minister van Economische zaken de vraagpunten aan de Afdeling gezonden waarover hij graag voorlichting zou ontvangen.

Amendement nr. 12 introduceert een wettelijk bewijsvermoeden. De Afdeling is van oordeel dat, nu het gaat om een wettelijke afwijking van een hoofdregel die doorwerkt in procesposities van private partijen, hiervoor een dragende motivering dient te worden gegeven. Daarbij is het tevens noodzakelijk dat de reikwijdte van de afwijking helder is. Indien in een groot aantal gelijksoortige schadegevallen vaststaat dat verreweg het grootste deel aan één bepaalde oorzaak moet worden toegeschreven, zou daaraan het vermoeden ontleend kunnen worden dat ook de overige – vergelijkbare – gevallen, waarin die oorzaak niet is aan te tonen maar ook niet is uit te sluiten, aan die oorzaak moeten worden toegeschreven. Daarbij zouden tevens de zwakke procespositie en dus de positie ten opzichte van de andere partij meegewogen kunnen worden. Het toekennen van het gewicht aan de verschillende elementen betreft een afweging die primair aan de wetgever is. Het komt de Afdeling evenwel voor dat door de onduidelijkheid met betrekking tot (1) het type schade (schade aan gebouwen en werken, of vermogensschade in brede zin) en (2) de afbakening van het effectgebied, de noodzakelijke heldere afbakening ontbreekt. Dit klemt temeer omdat het amendement ziet op alle mijnbouwactiviteiten.

1. <u>Verzoek voorlichting en opbouw voorlichting</u>

Het verzoek om voorlichting bevat de volgende vragen:

Amendement nr. 12 (Omkering bewijslast)
1. Welke betekenis heeft amendement 12 in het licht van de reeds bestaande risicoaansprakelijkheid als gevolg van de exploitatie van delfstoffen (zie artikel 6:177 van het Burgerlijk Wetboek) en de algemene bepalingen over onrechtmatige daad, mede met het oog op mogelijke precedentwerking?
2. Welke mogelijkheden laat amendement 12 over om tegenbewijs te leveren en heeft amendement 12 gevolgen voor de vrijheid van de rechter om op grond van de redelijkheid en billijkheid de bewijslast op een bepaalde wijze te verdelen? Hoe verhoudt dit amendement zich tot het beginsel dat niemand schade hoeft te vergoeden die hij niet heeft veroorzaakt?

Amendement nr. 35 (Informatieverplichting)
3. Hoe verhoudt amendement 35 zich tot de regelingen inzake de verstrekking en vertrouwelijkheid van bepaalde bedrijfs- of concurrentiegevoelige gegevens, zoals bijvoorbeeld opgenomen in de Wet openbaarheid van bestuur, de Wet bescherming persoonsgegevens, Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, en tot het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering?

Amendement nr. 36 (Toetsingsgronden)
4. Hoe verhouden de met dit amendement toegevoegde toetsingsgronden zich tot de toetsingsgronden van een omgevingsvergunning op grond van de Wabo en eventuele andere vergunningen?

Amendement nr. 38 (Advisering)
5. Welke voor- en nadelen heeft de toekenning van een zwaarwegend adviesrecht aan alle betrokken bestuursorganen in vergelijking met het adviesrecht van één bestuursorgaan (Gedeputeerde Staten), mede bezien in het licht van de adviesverplichting bij omgevingsvergunningen?

De voorlichting is als volgt opgebouwd. In de paragrafen 2 en 3 en 4 wordt ingegaan op amendement nr. 12 (omkering bewijslast). In de eerste 2 paragrafen zijn algemene achtergronden geschetst terwijl paragraaf 4 ingaat op het amendement zelf. De vragen die in de voorlichting zijn gesteld over dit amendement worden in het laatste deel beantwoord (paragraaf 4.f). In de paragrafen 5, 6 en 7 wordt ingegaan op respectievelijk de amendementen nr. 35 (informatieverplichting), nr. 36 (Toetsingsgronden) en nr. 38 (Advisering). Aan het einde van die paragrafen worden telkens de vragen beantwoord.

2. Algemeen

De Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM) wint aardgas, onder andere uit het Groningerveld, het grootste gasveld in Nederland. Op 20 locaties wordt aardgas uit dit veld gewonnen. De gaswinning veroorzaakt op dit moment ca 50 aardbevingen per jaar. De eerste aardbeving was in Assen op 26 december 1986. Daarna registreerde het KNMI meer dan 1000 aardbevingen in dit gebied. Op 16 augustus 2012 was er in Loppersum een aardbeving van 3,6 op de schaal van Richter. Deze duurde langer en was sterker dan voorgaande bevingen. Onderzoek laat zien dat in de toekomst sterkere aardbevingen mogelijk zijn, met een kracht tussen 4 en 5 op de schaal van Richter.[1] Deze feiten en ontwikkelingen brengen grote onrust en onzekerheid mee. Gedupeerden willen dat de schade die zij hebben geleden als gevolg van de aardbevingen wordt vergoed. Het kabinet ontplooit initiatieven om de schadeafhandeling te verbeteren, onder meer door de instelling van het Centrum Veilig Wonen en de Overheidsdienst Groningen. Tegen deze achtergrond dienen de amendementen waarover voorlichting is gevraagd bezien te worden.

---

[1] http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/aardbevingen-in-groningen/aardbevingen-door-gaswinning-in-groningen (11 juni 2015).

Het wetsvoorstel waarin de amendementen zijn opgenomen, strekt tot implementatie van richtlijn nr. 2013/30/EU (die tevens richtlijn 2004/35/EG wijzigt). De amendementen waarover voorlichting is gevraagd, zijn niet noodzakelijk voor de omzetting van de richtlijn. Aardbevingen vallen alleen onder de werking van de richtlijn voor zover deze offshore zijn en leiden tot een zwaar ongeval met betrekking tot een installatie of daarmee verbonden infrastructuur. Dit is in Groningen in ieder geval niet aan de orde.

Op 7 september 2015 is aan de Afdeling het wetsvoorstel versterking veiligheidsbelang mijnbouw en regie opsporings- en winningsvergunningen en opslagvergunningen voor spoedadvies voorgelegd. De Afdeling zal hierover separaat advies uitbrengen.

3. Schadeafhandelingsprocedure

a. *Inleiding*

Tot op heden is slechts zelden voor de rechter over de onderhavige kwestie geprocedeerd. Voor zover de Afdeling heeft kunnen nagaan, is slechts één rechterlijke uitspraak gewezen (2001) over het causale verband tussen bodembeweging en schade, daterend van voor de huidige Mijnbouwwet.[2] In paragraaf 4.c, onder ii, wordt op deze zaak ingegaan.

Wel wordt er veelvuldig gebruik gemaakt van de buitengerechtelijke procedure. Op deze procedure wordt hieronder ingegaan.

b. *Procedure*

Voor aardbevingsschade in Groningen is een bijzondere buitengerechtelijke schadeafhandelingsprocedure in het leven geroepen. Vanaf 1 januari 2015 voert het Centrum Veilig Wonen (CVW) in plaats van de NAM deze schadeafhandelingsprocedure uit. Het CVW is opgericht om eigenaren, huurders, ondernemers, werknemers en andere gebruikers en bewoners van de huizen en gebouwen (verder: benadeelden) te compenseren voor schade die zij lijden door aardbevingen ten gevolge van de gaswinning in Groningen. Daarnaast heeft het CVW de taak om de veiligheid in het gebied te vergroten door huizen en gebouwen te versterken.
Nadat het CVW een melding van een benadeelde heeft ontvangen, laat het CVW een inspectie uitvoeren door een schade-expert. De benadeelde ontvangt op basis van deze inspectie in beginsel binnen 8 weken een expertiserapport. In het expertiserapport wordt vermeld wat de omvang van de schade is voor zover die is veroorzaakt door aardbevingen.
Als een benadeelde het niet eens is met de inhoud van het schaderapport kan hij een contra-expertise uit laten voeren. Deze contra-expertise mag de benadeelde laten uitvoeren door een zelf gekozen expert voor rekening van het CVW.

---

2 ECLI:NL:RBASS:2001:AD5132

Als de benadeelde en CVW geen overeenstemming bereiken over het causaal verband tussen de schade en de mijnbouwactiviteiten of over de hoogte van het schadebedrag, kan de benadeelde een beroep doen op de Technische commissie bodembeweging (Tcbb). De bijdrage voor een advies van de Tcbb is 90 euro voor natuurlijke personen. Dit bedrag wordt teruggestort als de Tcbb adviseert om een schadevergoeding die gelijk is aan of hoger is dan het bedrag dat de mijnbouwonderneming heeft aangeboden toe te kennen. Het CVW beschouwt het oordeel van de Tcbb als bindend.[3]

c. Andere initiatieven

Op 1 juni 2015 is de Overheidsdienst Groningen van start gegaan. De Overheidsdienst wordt gevormd door de Rijksoverheid, de provincie Groningen en 12 Groningse gemeenten in het aardbevingsgebied. Er is een nationaal coördinator van de Overheidsdienst. De Overheidsdienst zal in 2015 onder de naam 'Aardbevingsbestendig en kansrijk Groningen' een vijfjarenplan opstellen om de problemen in Groningen aan te pakken. Behalve op herstel, versterking en veiligheid van gebouwen zal het programma zich ook richten op het vergroten van de leefbaarheid, het versterken van de regionale economie en van de duurzaamheid. In het kader van dit programma zal ook gekeken worden naar alternatieve geschillenbeslechting.[4]

De minister van Economische Zaken werkt voorts aan een garantstellingfonds om, indien er naast mijnbouwschade ook sprake is van achterstallig onderhoud, tot een passende oplossing met de woningeigenaar te komen, waarbij zowel de schade als gevolg van aardbevingen als het achterstallig onderhoud worden opgepakt. Dit fonds richt zich met name op de financieringskosten van achterstallig onderhoud, als blijkt dat de woningeigenaar deze onvoldoende zelf kan dragen.[5]

d. Cijfers

Gedurende het eerste kwartaal van 2015 zijn 9329 schademeldingen binnengekomen bij het Centrum Veilig Wonen. Hiervan waren 7666 nieuwe meldingen, 433 meldingen hadden betrekking op een eerder schadedossier dat nog in behandeling is bij de NAM.[6] Van de binnengekomen meldingen vielen 207 meldingen buiten het contourengebied. 307 Meldingen dienen nog door het CVW beoordeeld te worden. Er zijn 716 nieuwe meldingen aan de NAM overgedragen vanwege het ontbreken van kaders en normen. In het eerste kwartaal zijn 2.633 rapportages (34%) verzonden. In totaal zijn 935 (12%) benadeelden akkoord gegaan met het voorstel voor compensatie (schadeherstel door het CVW: 196,

---

[3] Kamerstukken II 2014/15, 32 849, nr. 37, blz. 1-2, Kamerstukken II 2014/15, 34 041, nr. 25, blz.4-5 en www.centrumveiligwonen.nl.

[4] Nieuwsbericht Ministerie van Economische Zaken, http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2015/05/01/overheidsdienst-groningen-per-1-juni-2015-van-start.html (1 mei 2015) en Kamerstukken II 2014/15, 32 849, nr. 37, blz. 5.

[5] Kamerstukken II 2014/15, 32 849, nr. 37, blz. 5.

[6] Bij de start is afgesproken dat het CVW tot uiterlijk de zomer alleen nieuwe schades in behandeling neemt om te voorkomen dat schademelders die eerder schade hebben gemeld bij de NAM te maken krijgen met verschillende partijen. Alle 'NAM-dossiers' worden uiterlijk in de loop van dit jaar afgerond door de NAM.

betaling door claimant aan zelfgekozen aannemer: 606, betaling schade, factuur: 133).[7]

Bij de Tcbb zijn in 2014 in totaal 61 adviesverzoeken in behandeling genomen waarvan 42 uit Limburg en 19 uit Noord Nederland. In 2015 zijn er voorlopig 28 adviesverzoeken (stand: 15 augustus) in behandeling genomen, waarvan 5 uit Limburg en 23 uit Noord Nederland. De gemiddelde schade (Noord Nederland) ligt tussen de € 20.000 en € 40.000 met uitschieters naar beneden tot € 5.000 en naar boven tot € 100.000.[8] De Tcbb neemt alle zaken in onderzoek ook als het CWV (en in 2014: de NAM) de zaak niet-ontvankelijk heeft verklaard omdat de zaak buiten het contourengebied zou vallen. Sinds 15 april 2015 neemt het CVW alle schademeldingen in behandeling, ook die buiten de zogenaamde contourlijn van het Groningen-gasveld vallen.[9] Om deze reden heeft de Tcbb 3 in 2015 ontvangen aanvragen niet in behandeling genomen, maar retour gestuurd aan NAM/CVW met het verzoek deze zaken alsnog in behandeling te nemen.

De door de Tcbb in behandeling genomen zaken betreffen steeds complexe problemen waarbij claimant en aansprakelijk gestelde partij, vaak na langdurig overleg, niet tot een vergelijk hebben kunnen komen wat betreft aansprakelijkheid (oorzaak) en/of hoogte van de schade. Om te komen tot een advies doet de Tcbb zelf onderzoek en laat in veel gevallen aanvullend onderzoek uitvoeren door derden. Daarnaast wordt een definitief advies altijd voorafgegaan door een voorlopig advies waarop betrokken partijen commentaar kunnen geven.
Als de conclusie van de Tcbb luidt dat de schade (redelijkerwijs) niet kan worden toegeschreven aan bodembeweging als gevolg van mijnbouwactiviteiten, is het voor de claimanten belangrijk gebleken suggesties te krijgen wat dan wel de oorzaak zou kunnen zijn. De Tcbb probeert om die reden in die gevallen zoveel mogelijk uitspraken of suggesties te doen over wat de werkelijke oorzaak van de schade zou kunnen zijn.
De werkwijze van de Tcbb brengt een doorlooptijd van een adviestraject mee die in specifieke gevallen kan oplopen tot een jaar of meer. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de stand van zaken van afwikkeling van de in 2014 en 2015 in behandeling genomen adviesaanvragen.

---

7 Voortgangsrapportage 1e kwartaal 2015 Centrum Veilig Wonen, blz. 2

8 Mail Tcbb aan Raad van State, dd. 6 augustus 2015. De minister van Economische Zaken meldt overigens dat in 2014 in 9 gevallen de Tcbb om advies is gevraagd door Groningers. Tot 22 april 2015 zouden 9 verzoeken om advies zijn ontvangen (Kamerstukken II 2014/15, 34 041, nr. 25, blz. 5).

9 http://www.namplatform.nl/uncategorized/aanpassing-afhandeling-aardbevingsschade-groningen-gasveld-buiten-contour.html

	2014		2015 (tot medio augustus)	
	Noord NL	Limburg	Noord NL	Limburg
Aantal advies aanvragen	19	42	23	5
Voorlopig advies	5	11	3	--
Definitief advies	4	9	--	--
In behandeling	10	22	20	5

e. *Rechtszaken*

Recent is er in twee civiele zaken die verband houden met de gaswinning in Groningen uitspraak gedaan. Deze zaken gaan echter niet over een verschil van inzicht over het causale verband tussen de bodembeweging en de schade.
De eerste zaak betreft kort gezegd een geschil over de hoogte van de schadevergoeding. Er is na een aardbeving schade aan een schuur. Op grond van de buitengerechtelijke procedure wordt door de NAM een deskundige ingeschakeld en deze taxeert de schade op € 2.524,35 (inclusief BTW). Bij een contra-expertise (geaccordeerd door de NAM) wordt de schade op € 125.200,00 geschat. De gedupeerde weigert in het kader van de buitengerechtelijke procedure een derde expertise en verzoekt de rechtbank een voorlopig deskundigenbericht te bevelen op kosten van de NAM. Dit wordt toegewezen maar op kosten van de gedupeerde (zoals gebruikelijk; wie een voorlopig deskundigenbericht verzoekt, betaalt).[10]
De tweede zaak betreft een zogenoemde collectieve actie in verband met een waardevermindering van onroerende zaken. In deze zaak wijst de rechtbank een verklaring voor recht[11] toe dat de NAM aansprakelijk is voor de schade bestaande uit waardevermindering van de onroerende zaken gelegen in het gebied waar aardbevingen ten gevolge van gaswinning door NAM voorkomen en dat deze schade voor vergoeding in aanmerking komt, ongeacht of er al dan niet fysieke schade aan de onroerende zaken is opgetreden en ongeacht of de onroerende zaken al dan niet zijn verkocht.[12]

4. <u>Amendement nr. 12 (introductie bewijsvermoeden)</u>

a. *Inleiding*

In artikel 177 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek is een specifieke regeling voor aansprakelijkheid voor mijnbouwschade opgenomen. Op de exploitant van een mijnbouwwerk rust een risicoaansprakelijkheid. Dit houdt in dat de mijnexploitant aansprakelijk is voor de schade die ontstaat door:

a. uitstroming van delfstoffen als bedoeld in artikel 1, onderdeel a, van de Mijnbouwwet als gevolg van het niet beheersen van de ondergrondse natuurkrachten die door de aanleg of bij de exploitatie van het werk zijn ontketend;

---

[10] ECLI:NL:RBNNE:2015:4048
[11] Rechterlijke verklaring waarbij een bepaalde juridische toestand of verhouding wordt vastgesteld
[12] ECLI:NL:RBNNE:2015:4185

b. beweging van de bodem als gevolg van de aanleg of de exploitatie van dat werk.

Omdat het een risicoaansprakelijkheid betreft, bestaat deze aansprakelijkheid ook zonder dat sprake is van schuld van de exploitant. Wel dient door de claimant aannemelijk te worden gemaakt dat de schade is veroorzaakt door mijnbouwactiviteiten.

Amendement nr.12 voegt aan artikel 177 vier leden toe. Het (nieuwe) zesde lid bepaalt dat schade binnen het effectgebied van een mijnbouwwerk, die naar zijn aard mijnbouwschade zou kunnen zijn, wordt vermoed het gevolg te zijn van de exploitatie van het mijnbouwwerk. Lid 7 bepaalt dat direct waarneembare bouwkundige gebreken van invloed kunnen zijn op de omvang van de schadevergoeding. Als een gebrek geen schade zou hebben veroorzaakt indien de bodembeweging zich niet had voorgedaan, wordt er geen gewicht aan toegekend. Lid 8 bepaalt dat de eigenaar van een gebouw of werk in bepaalde gevallen zijn vergunning aan de exploitant moet overleggen en lid 10[13] creëert een grondslag voor het bij algemene maatregel van bestuur vaststellen van het effectgebied. Het amendement is ingediend, omdat de "indieners het onacceptabel vinden dat mensen die toch al niet gevraagd hadden om schade aan hun huis ook nog eens worden opgezadeld met de last om aan te tonen dat deze schade veroorzaakt is door de winningsactiviteiten van bedrijven. Het gevolg van de huidige situatie is immers dat burgers extra worden belast én dat er minder schade wordt vergoed. Deze problemen zijn meer dan genoeg duidelijk geworden bij de gaswinning in Groningen, maar de problematiek is breder en is ook bij schade als gevolg van bijvoorbeeld zoutwinning aan de hand." [14]

De vragen die in verband met het in amendement 12 neergelegde wettelijk bewijsvermoeden aan de Afdeling zijn voorgelegd, luiden:
1. Welke betekenis heeft amendement 12 in het licht van de reeds bestaande risicoaansprakelijkheid als gevolg van de exploitatie van delfstoffen (zie artikel 6:177 van het Burgerlijk Wetboek) en de algemene bepalingen over onrechtmatige daad, mede met het oog op mogelijke precedentwerking?
2. Welke mogelijkheden laat amendement 12 over om tegenbewijs te leveren en heeft amendement 12 gevolgen voor de vrijheid van de rechter om op grond van de redelijkheid en billijkheid de bewijslast op een bepaalde wijze te verdelen? Hoe verhoudt dit amendement zich tot het beginsel dat niemand schade hoeft te vergoeden die hij niet heeft veroorzaakt?

De bespreking van dit amendement is als volgt opgebouwd. Allereerst wordt een algemeen kader geschetst waarin achtereenvolgens de totstandkoming van de Mijnbouwwet (b.), een algemene beschouwing over bewijsvermoedens (c.) en andere aspecten bij procedures over schade en causaliteit (d.) worden besproken. Daarna worden de voorlichtingsvragen beantwoord (e.) en wordt ingegaan op twee technische aspecten (f.).

---

[13] In het amendement is dit lid 9. In het wetsvoorstel zoals dit nu in de Eerste Kamer ligt, is dit lid vernummerd tot lid 10.

[14] Kamerstukken II 2014/15, 34 041, nr. 12 (toelichting)

b. *De totstandkoming Mijnbouwwet*

De vraag in hoeverre het wenselijk is de bewijslast om te keren, is uitvoerig besproken bij de totstandkoming van de Mijnbouwwet. Kort na indiening van het wetsvoorstel en nog voordat het verslag was uitgebracht, werd op 3 december 1998 een amendement ingediend dat beoogde de bewijslast om te keren. Het luidde:

> In artikel 137, onderdeel B, wordt aan artikel 177 een lid toegevoegd, luidende:
> 6. Indien binnen het gebied waarin de aanleg of de exploitatie van een mijnbouwwerk plaatsvindt schade ontstaat die naar zijn aard redelijkerwijs het gevolg zou kunnen zijn van uitstroom van delfstoffen of beweging van de bodem ten gevolge van de aanleg of de exploitatie van dat mijnbouwwerk binnen dat gebied, wordt deze schade, behoudens tegenbewijs, geacht daardoor te zijn veroorzaakt.[15]

In het verslag werden vragen gesteld over de regels die van toepassing zijn bij een verschil van mening over de schade tussen een benadeelde burger en de mijnbouwonderneming. Er was weinig vertrouwen in de mogelijkheden voor de burger om onder de werking van de nieuwe Mijnbouwwet zijn schade te verhalen. De minister van Economische Zaken gaf echter aan dat omkering van de bewijslast niet nodig was vanwege het volgende:

- Voor het geval schade optreedt door bodembeweging als gevolg van delfstofwinning geldt het uitgangspunt dat de schade voor rekening komt van de winner.
- Daarbij is onafhankelijke informatievoorziening door deskundigen van belang. Het wetsvoorstel introduceert hiervoor de Technische commissie bodembeweging.
- De winner moet zich niet kunnen verontschuldigen door aan te tonen dat zijn winningsactiviteiten volgens de regels zijn verlopen. Het wetsvoorstel legt daarom risicoaansprakelijkheid vast.
- De verdeling van de bewijslast ten aanzien van het aantonen van het oorzakelijk verband door de rechter moet kunnen worden afgestemd op de omstandigheden van het geval. De gewone regeling in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv) is daar goed voor toegerust, een bijzondere regeling in de Mijnbouwwet is niet nodig en niet wenselijk.

De minister was van mening dat door de omkering van de bewijslast de rechter gehinderd wordt in een redelijke en billijke verdeling van de bewijslast. Ook wilde de minister misbruik van de aansprakelijkheidsregeling en een novum in het Burgerlijk Wetboek voorkomen:[16] dat past niet in het Nederlandse rechtssysteem.[17] De minister wist te overtuigen en het betreffende amendement werd

---

[15] Kamerstukken II 1998/99, 26 219, nr.5.

[16] Kamerstukken II 1998/99, 26 219, nr.7, blz.43-46.

[17] Kamerstukken 2001/02, 26 219, nr. 56, blz. 11 en Handelingen II 2001/02, 61-4176 (27 maart 2002).

ingetrokken.[18] Wel werd nog een amendement ingediend dat beoogde de bewijslast bij schade door mijnbouwactiviteiten neer te leggen bij de mijnbouwmaatschappij.[19] Uiteindelijk nam de Tweede Kamer het voorstel op 9 april 2002 met algemene stemmen aan en werd dit amendement verworpen. De Eerste Kamer nam het voorstel op 29 oktober 2002 zonder stemming aan.[20]

c. *Algemene beschouwing over bewijsvermoedens*

Amendement 12 introduceert een wettelijk bewijsvermoeden. Het (nieuwe) zesde lid bepaalt dat schade binnen het effectgebied van een mijnbouwwerk, die naar zijn aard mijnbouwschade zou kunnen zijn, wordt vermoed het gevolg te zijn van die exploitatie.[21]

i. Wie stelt, bewijst

Zoals in paragraaf 4.a is aangegeven, kent artikel 6:177 BW een risicoaansprakelijkheid. Dit betekent dat een exploitant aansprakelijk kan worden gesteld ook zonder dat sprake is van schuld van die exploitant. Wel dient in beginsel het verband tussen de gaswinning en de beving aannemelijk te worden gemaakt en dient de benadeelde aan te tonen dat zijn schade als gevolg van deze beving is ontstaan. De partij die zich beroept op rechtsgevolgen van door haar gestelde feiten of rechten, draagt immers van die feiten of rechten de bewijslast, tenzij uit enige bijzondere regel of uit de eisen van redelijkheid en billijkheid een andere verdeling van de bewijslast voortvloeit.[22] Dit volgt uit de hoofdregel: "wie stelt, bewijst".

ii. Bewijsvermoeden in de rechtspraak

In de rechtspraak is vanwege de bewijsproblematiek waarmee benadeelden in uiteenlopende gevallen geconfronteerd worden het gebruik van bewijsvermoedens geïntroduceerd. Partijen zijn verplicht om over en weer hun stellingen volledig en zoveel mogelijk volledig beargumenteerd uiteen te zetten.[23] In beginsel zal de eiser zijn stellingen moeten bewijzen. De gedaagde moet de stellingen van de eiser gemotiveerd betwisten. De stelplicht van eiser wordt zwaarder naarmate de betwisting door de gedaagde beter gemotiveerd is. Indien echter de gedaagde zijn verweer onvoldoende helder presenteert en onvoldoende motiveert, kan dat op basis van het bestaande artikel 150 Rv de rechter aanleiding geven om te komen tot een rechterlijk vermoeden en de gedaagde met het bewijs belasten dat de stellingen van de eiser onjuist zijn, respectievelijk tegenbewijs opdragen. Ook kan de rechter verschijning van partijen gelasten (een comparitie) als er feitelijke onduidelijkheden resteren. Tijdens zo'n comparitie kan de rechter nadere inlichtingen verkrijgen van partijen.

---

[18] Kamerstukken 2001/02, 26 219, nr. 56, blz. 10.
[19] Kamerstukken 2001/02, 26 219, nr. 31.
[20] Wet van 31 oktober 2002, houdende regels met betrekking tot het onderzoek naar en het winnen van delfstoffen en met betrekking tot met de mijnbouw verwante activiteiten (Mijnbouwwet), Stb. 2002/542, Kamerstukken 26 219.
[21] Zie hierover ook: P. Bluemink, Civielrechtelijke aansprakelijkheid voor bevingsschade in Groningen, AV&S 2015/7.
[22] Artikel 150 Rv.
[23] Artikel 111 en artikel 128 Rv.

Daarnaast is het mogelijk dat de rechter in een concreet geval uitgaat van het vermoeden dat de schade toegerekend kan worden aan gedaagde. Uit de jurisprudentie in zaken omtrent schade door gaswinning blijkt niet dat een dergelijk bewijsvermoeden is gehanteerd. In de enige zaak – daterend van voor de invoering van de Mijnbouwwet – waarin schade(vergoeding) wegens gaswinning aan de orde was, werd geen bewijsvermoeden toegelaten. In deze zaak werd door de NAM erkend dat aannemelijk was geworden dat er causaal verband was tussen haar boringen en de daarna optredende aardschokken, waarbij zij expliciet de (door het KNMI geregistreerde) aardschokken van 19 februari 1997 en 28 januari 1998 noemde. Het bestaan van een causaal verband tussen deze aardschokken en de aard, omvang en hoogte van de door eiser gestelde schade werd door de NAM evenwel gemotiveerd weersproken. De rechtbank overwoog vervolgens dat uit de overgelegde stukken niet kon worden afgeleid of dit causaal verband daadwerkelijk gelegd kon worden, met name niet nu de conclusies in de beide overgelegde rapporten van partijdeskundigen op dit punt lijnrecht tegenover elkaar stonden. Het bestaan van het causaal verband tussen de aardschokken en de schade zou dan ook alsnog door eiser aannemelijk moeten worden gemaakt. Ten aanzien van de bewijslast overwoog de rechtbank het volgende :

> "De rechtbank is van oordeel dat de door [eiser 1] ingeroepen 'omkeringsregel' hier toepassing mist. [Eiser 1] miskent dat de gaswinning als zodanig geen onrechtmatige gedraging is. Dat zou mogelijk anders zijn indien de NAM bij de gaswinning in strijd heeft gehandeld met voor haar geldende voorschriften, doch zulks is gesteld noch gebleken. Van een anderszins als onrechtmatig aan te merken gedraging van de NAM is niet gebleken. De rechtbank merkt in dit verband nog op dat in het Wetsvoorstel Mijnbouwwet, zoals dat thans voorligt, bewust is gekozen voor het niet omkeren van de bewijslast met betrekking tot het causaal verband tussen gaswinning en schade. Er is voor gekozen dat de benadeelde zich tot een technische commissie zal kunnen wenden voor advisering omtrent het causaal verband. Verder wordt ervan uitgegaan dat de rechter de benadeelde in eventuele bewijsnood tegemoet kan komen (r.o 6.6)"[24]

iii. *Wettelijk bewijsvermoeden*

De wetgever heeft in een aantal specifieke gevallen bewijsvermoedens geïntroduceerd. De Afdeling wijst erop dat het amendement in deze zin geen novum bevat. Hierbij merkt de Afdeling op dat deze bewijsvermoedens verschillende doelen hebben, die niet altijd vergelijkbaar zijn met het doel van het amendement. De volgende voorbeelden kunnen worden genoemd.

Artikel 43 Faillissementswet bepaalt dat indien de rechtshandeling waardoor de schuldeisers zijn benadeeld, is verricht binnen een jaar voor de faillietverklaring en de schuldenaar zich niet reeds voor de aanvang van die termijn daartoe had verplicht, bepaalde wetenschap[25], behoudens tegenbewijs, wordt vermoed aan

[24] Rb. Assen 6 november 2001, ECLI:NL:RBASS:2001:AD5132.

[25] Het betreft de wetenschap, bedoeld in de aan het slot van artikel 42, eerste lid, eerste zin (De curator kan ten behoeve van de boedel elke rechtshandeling die de schuldenaar vóór de

beide zijden te bestaan. Deze bepaling strekt tot bescherming van schuldeisers. Ook in het arbeidsrecht komen bewijsvermoedens voor, bijvoorbeeld in de artikelen 7:610a[26] en 7:610b[27] BW. Deze bewijsvermoedens beogen de werknemer te beschermen.
Uit het huwelijksvermogensrecht kunnen de artikelen 1:131, lid 1 en 1:141, lid 3, BW, worden genoemd. In artikel 131 is bepaald dat bij een geschil tussen niet in gemeenschap van goederen gehuwde echtgenoten over aan wie van hen beiden een recht aan toonder of een zaak die geen registergoed is, toebehoort, het goed dan voor de helft wordt geacht toe te behoren aan beide echtgenoten. In artikel 141 is opgenomen dat bij het einde van het huwelijk het alsdan aanwezige vermogen wordt vermoed te zijn gevormd uit hetgeen verrekend had moeten worden indien aan een bij huwelijkse voorwaarden overeengekomen periodieke verrekenplicht niet is voldaan. Deze bepalingen werken slechts tussen echtgenoten en vloeien voort uit de gedachte dat in een huwelijksgemeenschap na verloop van tijd vaak niet meer te achterhalen valt wat van wie is of wat van wiens zijde in de gemeenschap is gevallen. Het doel is te voorkomen dat eindeloze procedures moeten worden gevoerd om aan te tonen wat van wie is.
Tevens kan gewezen worden op artikel 7:18, lid 2, BW. In dit artikel is bepaald dat gedurende 6 maanden een vermoeden van non-conformiteit bestaat bij een gebrek ingeval van consumentenkoop. Dit bewijsvermoeden vloeit voort uit de implementatie van een richtlijn en heeft tot doel de consument te beschermen. Op het voorgaande zal worden teruggekomen bij de vraag naar de precedentwerking van het amendement.

d. Andere aspecten bij procedures over schade en causaliteit

Ten slotte wijst de Afdeling op twee andere aspecten die in een procedure omtrent schade en causaliteit aan de orde kunnen zijn. Deze worden niet door het amendement geraakt. Op grond van artikel 6:101 BW kan de vergoedingsplicht van de exploitant worden verminderd indien het feitelijke causaal verband tussen de mijnbouwexploitatie en de schade weliswaar vaststaat, maar die schade mede is veroorzaakt door een omstandigheid die voor rekening van de benadeelde moet blijven, bijvoorbeeld door bouwkundige gebreken van diens beschadigde pand.
In een procedure kan ook artikel 6:98 BW aan de orde komen. Dit artikel bepaalt dat voor vergoeding slechts in aanmerking komt schade die in zodanig verband staat met de gebeurtenis waarop de aansprakelijkheid van de schuldenaar berust, dat zij hem, mede gezien de aard van de aansprakelijkheid en van de schade, als een gevolg van deze gebeurtenis kan worden toegerekend. Men noemt dit de toerekening naar redelijkheid: ook al staat het feitelijk causaal verband vast, het

faillietverklaring onverplicht heeft verricht en waarvan deze bij dit verrichten wist of behoorde te weten dat daarvan benadeling van de schuldeisers het gevolg zou zijn, door een buitengerechtelijke verklaring vernietigen).

[26] Hij die ten behoeve van een ander tegen beloning door die ander gedurende drie opeenvolgende maanden, wekelijks dan wel gedurende ten minste twintig uren per maand arbeid verricht, wordt vermoed deze arbeid te verrichten krachtens arbeidsovereenkomst.

[27] Indien een arbeidsovereenkomst ten minste drie maanden heeft geduurd, wordt de bedongen arbeid in enige maand vermoed een omvang te hebben gelijk aan de gemiddelde omvang van de arbeid per maand in de drie voorafgaande maanden.

recht rekent onder bepaalde omstandigheden de schade niet aan de aansprakelijk gestelde partij toe.
Op het voorgaande zal worden teruggekomen bij de beantwoording van de vraag uit de voorlichting welke mogelijkheden amendement 12 laat om tegenbewijs te leveren.

e. Beantwoording van de voorlichtingsvragen
Amendement nr. 12 introduceert een wettelijk bewijsvermoeden. De hoofdregel 'wie stelt, bewijst' is niet absoluut, omdat de rechter een bewijsvermoeden kan toestaan waardoor de bewijslast verschuift. Daarnaast heeft de wetgever in een aantal specifieke gevallen een afwijkende bewijslastverdeling voorgeschreven. Nu het gaat om een wettelijke afwijking van een hoofdregel die doorwerkt in procesposities van private partijen dient hiervoor een dragende motivering gegeven te worden. Juist ook vanwege de doorwerking in de procesposities van private partijen met alle mogelijke financiële gevolgen van dien, is het tevens noodzakelijk dat de reikwijdte van de afwijking helder is. De lasten van een dergelijke afwijking mogen immers niet onevenredig zijn voor de partij tegen wie het bewijsvermoeden wordt ingeroepen in het licht van het met de afwijking beoogde doel.

Indien in een groot aantal gelijksoortige schadegevallen vaststaat dat verreweg het grootste deel van die gevallen aan één bepaalde oorzaak moet worden toegeschreven, zou daaraan het vermoeden ontleend kunnen worden dat ook de overige – vergelijkbare – gevallen, waarin die oorzaak niet is aan te tonen maar ook niet is uit te sluiten, aan die oorzaak moeten worden toegeschreven. De situatie in Groningen wordt gekenmerkt door veel gedupeerden en veel gelijksoortige schade aan gebouwen, met in verreweg het grootste deel van de gevallen mijnbouwactiviteiten als onbetwiste oorzaak. Voor zover het de Groningse situatie betreft zou de omvang van het aantal schadegevallen en de gelijksoortigheid ervan een argument kunnen zijn de bewijslast om te keren. Daarbij zou tevens de zwakke procespositie van een der partijen ten opzichte van de andere partij meegewogen kunnen worden.

Het toekennen van gewicht aan de verschillende elementen betreft een afweging die primair aan de wetgever is. Zoals hiervoor vermeld dient voor de afwijking van de hoofdregel (wie stelt, bewijst) door het introduceren van een wettelijk bewijsvermoeden een dragende motivering gegeven te worden. Naar mate het bewijsvermoeden een ruimer bereik heeft, is de motiveringseis zwaarder. In het verlengde hiervan en met het oog op de rechtszekerheid is het noodzakelijk dat sprake is van een heldere afbakening van het bewijsvermoeden, ook ter voorkoming van onevenredige gevolgen voor de partij tegen wie het bewijsvermoeden wordt ingeroepen.

De Afdeling merkt op dat het amendement voornamelijk is ingegeven door de problematiek in Groningen, maar hier qua reikwijdte niet toe beperkt is. Het bewijsvermoeden geldt immers in de effectgebieden van alle mijnbouwactiviteiten. Daar komt bij dat het bewijsvermoeden niet alleen ziet op de vraag of bepaalde schade veroorzaakt is door een beving, maar ook op de vraag of de beving

veroorzaakt is door de mijnbouwactiviteit. In combinatie verkrijgt het amendement een ruime werking: bijvoorbeeld een scheur in een muur in een effectgebied wordt vermoed veroorzaakt te zijn door de mijnbouwactiviteit, ongeacht of het opslag, opsporing, geothermie of zoutwinning betreft.

De Afdeling merkt voorts op dat de afbakening van het rechtsvermoeden op twee punten niet duidelijk is. Ten eerste is onduidelijk op welk type schade het voorgestelde lid 6 betrekking heeft. Hoewel het op grond van de toelichting aannemelijk lijkt te zijn dat het uitsluitend gaat om "schade aan het huis en werken" en het zevende lid spreekt over "mijnbouwschade aan gebouwen en werken", ziet het voorgestelde zesde lid op "schade" sec. Als de schade waarop het rechtsvermoeden betrekking heeft niet beperkt zou zijn tot zaakschade aan gebouwen, zouden bijvoorbeeld onder het rechtsvermoeden ook claims van ondernemingen kunnen vallen die hun omzet door ligging in het effectgebied zien afnemen in verband met het risico van bodembeweging of vorderingen in verband met de waardedaling van woningen of gebouwen (vermogensschade).
Ten tweede definieert het voorgestelde tiende lid niet helder wat het effectgebied is waarbinnen het bewijsvermoeden van toepassing is. Uit het oogpunt van kenbaarheid en rechtszekerheid lijkt het aangewezen alle effectgebieden door middel van coördinaten of kaartmateriaal vast te leggen. Volgens de tekst van de eerste volzin van het tiende lid wordt *de wijze waarop* het effectgebied van een mijnbouwwerk vastgesteld, neergelegd in een amvb. Onduidelijk is of de inhoudelijke criteria voor het vaststellen van het effectgebied ook in de amvb worden vastgelegd. Indien dit de bedoeling is, is het de vraag of de grondslag hiervoor voldoende is. Omdat op basis van de tekst slechts sprake lijkt te kunnen zijn van het vastleggen van een procedure, zal er in dat geval dus op basis van de in de amvb vastgelegde procedure nadere besluitvorming nodig zijn om de effectgebieden aan te wijzen. Na inwerkingtreding van de amvb is de duidelijkheid er derhalve nog niet; deze duidelijkheid komt – afhankelijk van de uitwerking – pas in een latere fase. De tijdelijke regeling over wat als effectgebied heeft te gelden, is dan echter niet meer van kracht.

Een tweede vraagpunt betreft het volgende. In de tijdelijke regeling is bepaald dat het vergunningsgebied voor het opsporen, winnen en opslaan van delfstoffen en aardwarmte wordt 'geacht zich te bevinden in het effectgebied'. Dit doet vermoeden dat het effectgebied groter kan zijn dan het vergunningsgebied, maar zeker is dat niet. Is het inderdaad mogelijk dat het effectgebied groter is dan het vergunningsgebied, dan is niet duidelijk hoe – ten slotte – de rechter het effectgebied zou moeten vaststellen.

Het komt de Afdeling derhalve voor dat door de onduidelijkheid met betrekking tot (1) het type schade (schade aan gebouwen en werken, of vermogensschade in brede zin) en (2) de afbakening van het effectgebied de noodzakelijke heldere afbakening ontbreekt. Dit klemt temeer omdat het amendement ziet op alle mijnbouwactiviteiten.

De eerste vraag van het voorlichtingsverzoek betreft de betekenis van het amendement in het licht van de bestaande risicoaansprakelijkheid en de algemene bepalingen over onrechtmatige daad. Op de exploitant van een mijnbouwwerk rust een risicoaansprakelijkheid. Dit houdt in dat de mijnexploitant aansprakelijk is voor de schade, ook zonder dat sprake is van schuld. Voor aansprakelijkheid van de exploitant dient naar huidig recht wel aannemelijk te worden gemaakt dat de schade is veroorzaakt door de mijnbouw. Het amendement beoogt de positie van de claimant ten aanzien van dit laatste punt te versterken: hij hoeft onder bepaalde condities niet meer aannemelijk te maken dat mijnbouw de schade heeft veroorzaakt. In het geval van (a) binnen het effectgebied van een mijnbouwwerk ontstane schade die (b) naar zijn aard door mijnbouw veroorzaakt zou kunnen zijn, zal immers worden uitgegaan van het vermoeden dat die schade door de aanleg of exploitatie van het mijnbouwwerk is ontstaan. Alsdan verschuift de bewijslast naar de wederpartij, de exploitant, die om de schadeclaim af te weren aannemelijk zal moeten maken dat de schade toch niet door de aanleg/exploitatie van het mijnbouwwerk is ontstaan.

Met betrekking tot de vraag wat de betekenis van het amendement is met het oog op mogelijke precedentwerking merkt de Afdeling het volgende op. Zoals hiervoor is aangegeven wordt niet alleen in de rechtspraak soms van een bewijsvermoeden uitgegaan, maar is een dergelijk vermoeden ook voor bepaalde gevallen in wetgeving vastgelegd. In zoverre is het in het amendement vervatte bewijsvermoeden geen novum. De in de vigerende wetgeving opgenomen bewijsvermoedens zijn echter beperkt, zowel in aantal als in reikwijdte. Met name wat het laatste betreft is er een verschil met het amendement, dat in dit opzicht van een andere orde is dan de bestaande wettelijke regelingen. Daarmee kan een zekere precedentwerking niet worden uitgesloten. Daarbij zij opgemerkt, dat die precedentwerking beperkt zou kunnen worden door een dragende motivering van het wettelijk bewijsvermoeden, gebaseerd op de bijzondere karakteristieken van de betreffende gevallen, met een daaraan gekoppelde wettelijke afbakening van de reikwijdte van dat vermoeden. Als bijzonder element zou relevant kunnen zijn het bestaan van een groot aantal gelijksoortige schadegevallen binnen een bepaald gebied waarvan vaststaat dat verreweg het grootste deel daarvan aan één bepaalde oorzaak moet worden toegeschreven. Daaraan zou het vermoeden ontleend kunnen worden dat ook de overige – vergelijkbare - gevallen, waarin die oorzaak weliswaar niet is aan te tonen maar ook niet is uit te sluiten (het 'grijze gebied'), aan die oorzaak moeten worden toegeschreven.

Vraag 2 betreft de mogelijkheden om tegenbewijs te leveren in het licht van de vrijheid van de rechter om de bewijslast naar redelijkheid en billijkheid te verdelen, en op de verhouding van het amendement tot het beginsel dat niemand schade hoeft te vergoeden die hij niet heeft veroorzaakt. Indien het amendement tot wet is verheven, is er geen ruimte meer – ook niet op grond van overwegingen van redelijkheid en billijkheid – om de bewijslast in het 'grijze gebied' zo te verdelen dat het aan de gedupeerde is om het causale verband tussen de aardbeving en de schade aan te tonen.

Wel is het mogelijk dat de bewijslast alsnog, door het gewicht van het tegenbewijs van de exploitant, bij de benadeelde komt te liggen.[28] Dit is het geval als de exploitant aannemelijk weet te maken dat er geen causaal verband is tussen de schade en de aardbevingen. Het is dan vervolgens weer aan de gedupeerde om alsnog het causale verband aan te tonen. Dit is geen ondenkbaar scenario, onder meer omdat in het algemeen, voordat een gerechtelijke procedure wordt gestart, de buitengerechtelijke procedure[29] zal zijn doorlopen en er dus rapportages van de exploitant voorhanden kunnen zijn waarin is opgenomen dat er geen causaal verband is of dat de schade gedeeltelijk is veroorzaakt door andere oorzaken dan de gaswinning. Ook kan de exploitant verweren voeren op grond van de artikel 6:98 BW (toerekening naar redelijkheid) en artikel 6:101 BW (eigen schuld). Naar het oordeel van de Afdeling is met het bij het amendement in te voegen zevende lid van artikel 6:177 BW dan ook niet beoogd van deze algemene regels af te wijken. De Afdeling gaat hier nader op in bij de bespreking van de technische aspecten (f).

In antwoord op de vraag over de verhouding van het amendement tot het beginsel dat niemand schade behoeft te vergoeden die hij niet heeft veroorzaakt, merkt de Afdeling op dat invoering van een bewijsvermoeden per definitie met zich meebrengt dat het kan voorkomen dat iemand schade moet vergoeden die hij niet heeft veroorzaakt. Het gaat hierbij echter alleen om die gevallen waarin niet aangetoond kan worden waardoor de schade wordt veroorzaakt (het eerder genoemde 'grijze gebied'), dat wil zeggen wanneer noch aannemelijk gemaakt kan worden dat de schade door gaswinning is veroorzaakt, noch dat dat niet het geval is. Het bewijsvermoeden – in dit grijze gebied wordt ten laste van de exploitant de oorzakelijkheid verondersteld – brengt met zich dat in bepaalde gevallen schadevergoeding toegekend zal worden, ook al is de schade *de facto* niet door de exploitant veroorzaakt. In zoverre vormt het amendement een uitzondering op het beginsel van het aansprakelijkheidsrecht dat niemand aansprakelijk kan worden gehouden voor schade die hij niet heeft veroorzaakt.

f. Technische aspecten

Onverminderd het voorgaande maakt de Afdeling een aantal technische opmerkingen.

Lid 7

De Afdeling merkt op dat de tekst van het zevende lid moeilijk leesbaar is en daardoor vragen oproept. Vermoedelijk vormt het een vertaling van de tenzij-indien formule die het BW kent met betrekking tot risicoaansprakelijkheid (artikel 6:177 BW). Voor zover het beoogt te bepalen dat gebreken die reeds voor de aardbeving aanwezig waren dan wel aan de claimant toe te rekenen zijn niet voor schadevergoeding in aanmerking komen, is onduidelijk welke toegevoegde waarde deze bepaling heeft ten opzichte van het thans geldende recht met betrekking tot de bepaling van de schadeomvang.[30] De Afdeling veronderstelt dat met het

[28] F. Oldenhuis, Aansprakelijkheid van de mijnbouwexploitant, NJB, 2015/26, blz. 1729-1731
[29] Zo zijn er in 2015 nu reeds 9329 schademeldingen binnengekomen bij het Centrum Veilig Wonen.
[30] Artikelen 6:98 en 6:101 BW.

toegevoegde zevende lid geen wijziging van de huidige algemene regels van het aansprakelijkheidsrecht beoogd is.

Lid 8
Op grond van het achtste lid is de eigenaar van een gebouw of werk die zich beroept op het vermoeden van lid 6 gehouden om de aangesproken exploitant desgevraagd de vergunning voor het gebouw of werk ter inzage te geven. Het is niet duidelijk wat de gevolgen zijn als de eigenaar niet aan dat verzoek gehoor geeft en/of geen vergunning heeft.

5. Amendement nr. 35 (Informatieverplichting)

Dit amendement beoogt de positie van de benadeelde verder te versterken. Het amendement voegt aan artikel 6:177 BW een lid 9[31] toe dat als volgt luidt: "Op verzoek van de wederpartij verstrekt de exploitant alle informatie waarover hij beschikt ten aanzien van de exploitatie, de bodemstructuur, en bodembewegingen die benodigd is om te kunnen beoordelen of zijn verweer gegrond is. In dit verband staat de informatie waarover publiekrechtelijke rechtspersonen als bedoeld in artikel 1 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, alsmede hun adviserende instanties beschikken op verzoek van de exploitant ter beschikking van degene die verhaal voor mijnbouwschade zoekt." Het amendement beoogt dus de bewijspositie van de benadeelde te versterken door zijn informatiepositie te versterken.

De vraag die aan de Afdeling is voorgelegd, luidt:
3. Hoe verhoudt amendement 35 zich tot de regelingen inzake de verstrekking en vertrouwelijkheid van bepaalde bedrijfs- of concurrentiegevoelige gegevens, zoals bijvoorbeeld opgenomen in de Wet openbaarheid van bestuur, de Wet bescherming persoonsgegevens, Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, en tot het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering?

a. Analyse
Naar het oordeel van de Afdeling is het bij de beantwoording van deze vraag zinvol om in te gaan op relevante regelingen in het burgerlijk procesrecht en – bij wege van analogie[32] – de Wet openbaarheid van bestuur alsmede een tweetal richtlijnen[33].
Het burgerlijk procesrecht kent geen algemene exhibitieplicht (recht op inzage of afschrift van bescheiden) voor partijen, in de zin dat partijen jegens elkaar of ten

---

[31] In het amendement is dit lid 8b. In het wetsvoorstel zoals dit nu in de Eerste Kamer ligt, is dit lid vernummerd tot lid 9.
[32] De NAM is geen bestuursorgaan, zodat de Wob als zodanig niet op haar van toepassing is.
[33] Het gaat om richtlijn 94/22/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 1994 betreffende de voorwaarden voor het verlenen en gebruik maken van vergunningen voor de prospectie, de exploratie en de productie van koolwaterstoffen en de richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie (PbEG 2003, L 41/26). Deze twee richtlijnen zijn niet rechtstreeks van toepassing op het opvragen van gegevens zoals in het amendement is voorzien, omdat de reikwijdte en strekking van de richtlijnen een andere is.

opzichte van de rechter verplicht zijn en gedwongen kunnen worden tot het verschaffen van informatie en documenten zoals het amendement voorstelt. Wel kan op grond van artikel 843a Rv inzage of afschrift van bescheiden worden gevorderd. Dit artikel vormt een uitzondering op de hoofdregel dat iemand onder hem berustende bescheiden niet aan een ander ter inzage hoeft af te geven.

Artikel 843a luidt als volgt:
1. Hij die daarbij rechtmatig belang heeft, kan op zijn kosten inzage, afschrift of uittreksel vorderen van bepaalde bescheiden aangaande een rechtsbetrekking waarin hij of zijn rechtsvoorgangers partij zijn, van degene die deze bescheiden te zijner beschikking of onder zijn berusting heeft. Onder bescheiden worden mede verstaan: op een gegevensdrager aangebrachte gegevens.
2. De rechter bepaalt zo nodig de wijze waarop inzage, afschrift of uittreksel zal worden verschaft.
3. Hij die uit hoofde van zijn ambt, beroep of betrekking tot geheimhouding verplicht is, is niet gehouden aan deze vordering te voldoen, indien de bescheiden uitsluitend uit dien hoofde te zijner beschikking staan of onder zijn berusting zijn.
4. Degene die de bescheiden te zijner beschikking of onder zijn berusting heeft, is niet gehouden aan deze vordering te voldoen, indien daarvoor gewichtige redenen zijn, alsmede indien redelijkerwijs aangenomen kan worden dat een behoorlijke rechtsbedeling ook zonder verschaffing van de gevraagde gegevens is gewaarborgd.

Dit artikel stelt in het vierde lid randvoorwaarden aan de vordering tot inzage of afschrift van bescheiden. Dit is onder meer om te voorkomen dat bepaalde bedrijfs- of concurrentiegevoelige gegevens moeten worden verstrekt.
In andere regelingen zijn ook dergelijke beschermende bepalingen opgenomen. Zo bevatten de artikelen 10 en 11 van de Wet openbaarheid van bestuur gronden om de verstrekking van bepaalde informatie achterwege te laten. Daarnaast wijst de Afdeling op de artikel 6, vierde lid, van Richtlijn 94/22/EG. Artikel 6 van deze richtlijn bepaalt dat de exploitant niet kan worden verplicht informatie aan anderen dan de bevoegde autoriteiten te verstrekken over zijn toekomstige of reeds bestaande bronnen, en dan nog slechts met het oog op de doelstellingen van artikel 36 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Ook noemt de Afdeling artikel 4 van Richtlijn 2003/4/EG waarin weigeringsgronden zijn opgenomen voor de openbaarmaking van milieu-informatie.
De Afdeling constateert dat het amendement voorziet in een vrijwel ongeclausuleerd recht om informatie bij de wederpartij te vorderen. Het voorgestelde lid 9 bepaalt immers dat de exploitant op verzoek van de wederpartij *alle* informatie verstrekt waarover hij beschikt ten aanzien van de exploitatie, de bodemstructuur, en bodembewegingen die benodigd is om te kunnen beoordelen of zijn verweer gegrond is. De bepaling is zodanig ruim en algemeen geformuleerd dat geen enkele ruimte is geboden om het belang van de claimant bij het verstrekken van (onder meer bedrijfsvertrouwelijke) gegevens af te wegen tegen het belang van de exploitant. Daarmee wijkt de voorziene regeling af van de huidige regelingen, die een belangenafweging voorschrijven.

b. Beantwoording vraag voorlichting

Gelet op het voorgaande beantwoordt de Afdeling de vraag als volgt. Amendement nr. 35 geeft benadeelden een ongeclausuleerd recht om informatie op te vragen. De regelingen zoals opgenomen in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Wet openbaarheid van bestuur kennen een dergelijk ongeclausuleerd recht niet. Er zijn in het amendement geen voorwaarden aan de vordering tot inzage of afschrift van bescheiden opgenomen die (onder meer) het verplicht verstrekken van bedrijfsvertrouwelijke gegevens voorkomen, zoals dit wel in vergelijkbare bepalingen het geval is.

6. <u>Amendement nr. 36 (Weigeringsgronden)</u>

Dit amendement beoogt de mogelijkheden te verruimen om de aanvraag voor een opsporings- of winningsvergunning af te wijzen of de instemming met een winningsplan te weigeren in verband met het risico op nadelige gevolgen voor het milieu, de veiligheid of de volksgezondheid of schade door bodembeweging. Voorts regelt het amendement dat aan een vergunning of instemming om andere dan technische redenen voorschriften of beperkingen kunnen worden verbonden indien het aannemelijk is dat bedoelde nadelige gevolgen of schade kunnen ontstaan. Uitgangspunt van het amendement is dat de leefomgeving niet mag verslechteren als gevolg van mijnbouw.

De vraag die aan de Afdeling is voorgelegd luidt:
4. Hoe verhouden de met dit amendement toegevoegde toetsingsgronden zich tot de toetsingsgronden van een omgevingsvergunning op grond van de Wabo en eventuele andere vergunningen?

a. Analyse

In dit kader dient onderscheid gemaakt te worden tussen de opsporings- en winningsvergunning krachtens de Mijnbouwwet enerzijds, de instemming met het winningsplan krachtens de Mijnbouwwet enerzijds, en de omgevingsvergunning voor opsporing en winning krachtens de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht anderzijds.

Met de Mijnbouwwet (Mbw) streeft de wetgever ernaar de in de Nederlandse bodem aanwezige delfstoffen zo goed mogelijk te benutten en tegelijk de vergunninghouder exclusiviteit te bieden. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de regel dat een winningsvergunning slechts wordt verleend, indien aannemelijk is dat de delfstoffen economisch winbaar zijn (artikel 8 Mbw). Voorts kan een aanvraag slechts worden geweigerd op grond van het ontbreken van technische of financiële middelen, de voorgenomen werkwijze of een gebrek aan (maatschappelijke) verantwoordelijkheidszin (artikel 9 Mbw). Ook bij de afbakening van het gebied waar de opsporing of winning mag plaatsvinden geldt als norm dat de uitoefening van de activiteiten uit technisch en economisch oogpunt op een zo goed mogelijke wijze kan plaatsvinden (artikel 11 Mbw). Ten slotte kan aan een vergunning voor koolwaterstoffen geen ander voorschrift worden verbonden dan dat binnen een bepaalde termijn begonnen moet worden met de opsporing (artikel

13 Mbw) en wordt deze onder geen andere beperkingen verleend dan die bedoeld in artikel 11 Mbw. Tegelijk geldt evenwel, dat een vergunninghouder alle maatregelen moet nemen die redelijkerwijs van hem gevergd kunnen worden ter voorkoming van onder meer nadelige milieugevolgen, schade en veiligheid (artikel 33 Mbw).

De winning zelf is bovendien afhankelijk van een winningsplan, dat de instemming van de minister behoeft (artikel 34, derde lid, Mbw). De minister kan zijn instemming met het winningsplan weigeren in het belang van het planmatig beheer van voorkomens van delfstoffen of het risico van schade ten gevolge van de beweging van de aardbodem (artikel 36, eerste lid, Mbw). De voorschriften en beperkingen die in een instemmingsbesluit kunnen worden opgenomen, moeten gebaseerd zijn op één van deze twee gronden. Het criterium 'risico van schade' moet ruim uitgelegd worden. Door de minister moet op basis van deze maatstaf onder meer beoordeeld te worden of 'winningstempo en winningswijze met het oog op de veiligheid en het milieu acceptabel zijn en of de voorgestelde maatregelen voldoende waarborgen inhouden om de nadelige gevolgen van de winning op te vangen'.[34]

Verlening van een opsporings- of winningsvergunning en het geven van instemming met een winningsplan krachtens de Mijnbouwwet betekent niet dat met de mijnbouwactiviteiten gestart kan worden. Er zal bijvoorbeeld ook nog een geschikte locatie voor de installatie moeten worden gevonden, passend binnen het ter plaatse geldende bestemmingsplan. Hierbij spelen met name de regels van de Wet ruimtelijke ordening een rol. In een bestemmingsplan wordt in het belang van een goede ruimtelijke ordening de bestemming van de in het plan begrepen grond aangewezen en worden met het oog op die bestemming regels gegeven. Ook zal veelal nog een omgevingsvergunning nodig zijn op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), of (als de Wabo niet van toepassing is) een mijnbouwmilieuvergunning op grond van artikel 40 Wbw.
Uit artikel 3.3, vierde lid, van het Besluit omgevingsrecht volgt dat de minister van EZ het bevoegd gezag in het kader van de Wabo is ten aanzien van inrichtingen die in hoofdzaak een mijnbouwwerk zijn en mijnbouwwerken, niet zijnde inrichtingen. Artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo bepaalt dat het verboden is zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit het oprichten, veranderen of in werking hebben van een inrichting of mijnbouwwerk. Artikel 2.14 van de Wabo geeft vervolgens gedetailleerd aan dat het bevoegd gezag bij de aanvraag in elk geval onder andere de bestaande toestand van het milieu betrekt, de gevolgen voor het milieu die het mijnbouwwerk kan veroorzaken, de redelijkerwijs te verwachten ontwikkelingen die van belang zijn met het oog op de bescherming van het milieu en de mogelijkheden tot bescherming van het milieu.
Het algemene criterium op basis waarvan een vergunning kan worden geweigerd is 'de bescherming van het milieu' (artikel 2.14, derde lid, van de Wabo juncto artikel 40, derde lid, van de Mijnbouwwet). Deze bescherming is ruim, en omvat

[34] Kamerstukken II 1998/99, 26 219, nr. 3, blz. 23.

ook de veiligheid buiten de inrichting of het mijnbouwwerk (externe veiligheid). Verder legt artikel 2.26 van de Wabo een koppeling met de Waterwet, in die zin dat een vergunning voor een mijnbouwwerk geheel of gedeeltelijk kan worden geweigerd indien de doelmatige werking van het zuiveringtechnisch werk, bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Waterwet, zou worden belemmerd, of de bij een algemene maatregel van bestuur gestelde milieukwaliteitseisen voor oppervlaktewaterlichamen zouden worden overschreden. Indien de mijnbouwactiviteit gevolgen kan hebben voor een beschermd natuurmonument, een landschapsgezicht of een Natura-2000 gebied kan ook een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 aan de orde zijn.

b. *Beantwoording vraag voorlichting*

In antwoord op de vraag hoe de met dit amendement toegevoegde toetsingsgronden zich verhouden tot de toetsingsgronden van een omgevingsvergunning op grond van de Wabo en eventuele andere vergunningen, merkt de Afdeling het volgende op. Een Wabo-vergunning kan op basis van de vigerende wetgeving worden geweigerd indien het risico bestaat dat als gevolg van de vergunde activiteiten nadelige gevolgen voor het milieu worden veroorzaakt. De bescherming van milieubelangen – waaronder aspecten als waterkwaliteit, bodemkwaliteit, luchtkwaliteit, geluid en stank – is in artikel 2.14, derde lid, van de Wabo geregeld. Ook de veiligheid (voor omwonenden) is een element dat getoetst wordt in het kader van de Wabo-vergunningverlening. Voor de uitzonderlijke situatie waarin dat niet geval is, geeft artikel 40 van de Mijnbouwwet een (vergelijkbare) aanvullende regeling.
Het amendement voegt vergelijkbare toetsingselementen toe waar het gaat om de beoordeling van de aanvraag om een opsporings- en winningsvergunning en om instemming met het winningsplan.
Het amendement heeft als gevolg dat de beoordeling van deze elementen naar voren wordt gehaald. Het kader (welke vergunning of winningsplan) zal mede bepalend zijn voor de reikwijdte en inhoud van die beoordeling. Dat geldt met name voor de opsporings- en winningsvergunning: deze wordt niet meer enkel op financiële, economische en technische criteria beoordeeld, maar ook op risico's van schade en gevolgen voor milieu, veiligheid en volksgezondheid. Daarbij dient ter relativering van de ingrijpendheid van deze wijziging te worden opgemerkt, dat de vergunningenhouder thans reeds alle maatregelen moet nemen die redelijkerwijs van hem gevergd kunnen worden ter voorkoming van onder meer nadelige milieugevolgen, schade en veiligheid (artikel 33 Mbw). Wat betreft de uitbreiding van de toetsingscriteria voor het verlenen van instemming met het winningsplan is veeleer sprake van een nadere invulling van het ruime schadebegrip in artikel 36, eerste lid, en artikel 40, derde lid, Mbw.
De Afdeling concludeert dat het amendement zal bewerkstellingen dat op ten minste drie beoordelingsmomenten grofweg hetzelfde toetsingskader gehanteerd zal worden in de zin dat in elk van de drie fasen – opsporings- en winningsvergunning; winningsplan; Wabo-vergunning – getoetst zal worden aan de belangen van voorkoming van schade en negatieve gevolgen voor milieu, veiligheid en volksgezondheid.

7. Amendement nr. 38 (Advisering)

Artikel 16 Mbw bepaalt dat (uitsluitend) gedeputeerde staten binnen een door de minister te stellen redelijke termijn advies uitbrengen over vergunningen op grond van de Mijnbouwwet (waaronder de opsporings- en winningsvergunning). Ingevolge artikel 34, vierde lid, van de Mbw kan een ieder op grond van de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure als bedoeld in Afdeling 3.4 van de Awb zienswijzen naar voren brengen bij de voorbereiding van een besluit omtrent instemming met een winningsplan.
Het amendement breidt het adviesrecht over mijnbouwwetvergunningen en het winningsplan uit tot colleges van burgemeester en wethouders en het dagelijks bestuur van waterschappen en tot winningsplannen. Tevens wordt bepaald dat, indien de beslissing van de minister afwijkt van een of meer van de door deze colleges uitgebrachte adviezen, de redenen voor afwijking worden vermeld. Volgens de toelichting op het amendement wordt hiermee uitvoering gegeven aan de aanbeveling van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) om het burgerperspectief structureel en herkenbaar mee te nemen in de besluitvorming door provincie en gemeenten.

Aan de Afdeling is de vraag voorgelegd welke voor- en nadelen de toekenning van een zwaarwegend adviesrecht aan alle betrokken bestuursorganen heeft in vergelijking met een adviesrecht van slechts één bestuursorgaan (Gedeputeerde Staten), mede bezien in het licht van de bestaande verplichting om die bestuursorganen bij omgevingsvergunningen om advies te vragen.

a. Analyse
Voor een efficiënte besluitvorming is het belangrijk dat de mogelijkheden van advies en inspraak zijn afgestemd op de aard van het te nemen besluit en de belangen die bij het nemen van een besluit zijn betrokken. De nadruk bij het verlenen van een opsporings- of een winningsvergunning ligt naar huidig recht op de mogelijkheden en voornemens van de aanvrager van een vergunning op (mijnbouw)technisch en financieel gebied. Bij de besluitvorming is er behoefte aan deskundig advies over de technische en financiële capaciteiten die een (potentiële) vergunninghouder heeft en de technische en financiële capaciteiten die in het desbetreffende geval van hem gevraagd moeten worden. Daarom schrijft de Mijnbouwwet voor dat bij de besluitvorming omtrent een opsporingsvergunning, een winningsvergunning of een opslagvergunning een deskundigenadvies van de Mijnraad wordt gevraagd. Voorts is op grond van artikel 34, vierde lid, Mbw op een besluit tot instemming met een winningsplan de uniforme openbare voorbereidingsprocedure als bedoeld in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Ten slotte bepaalt artikel 3.10, eerste lid, onder c, van de Wabo dat afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is op de voorbereiding van de beschikking op de aanvraag om een omgevingsvergunning ter zake van mijnbouwwerken. Dit betekent dat iedere burger voor zijn eigen belang en ieder bestuursorgaan voor de aan dat bestuursorgaan toevertrouwde belangen kan opkomen (artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht) tegen het winningsplan en de Wabo-vergunning. De

gedachte hierachter is dat de belangen van burgers en andere overheden met name bij het winningsplan en de Wabo(mijnbouw)milieuvergunning liggen.

In de Wabo is het adviesrecht geregeld bij of krachtens artikel 2.26. In artikel 6.1, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht is een algemeen adviesrecht aan burgemeester en wethouders toegekend met betrekking tot aanvragen om omgevingsvergunning voor projecten binnen hun gemeente, ten aanzien waarvan zij niet zelf het bevoegd gezag zijn. Daarnaast worden enkele specifieke adviesrechten toegekend, gebaseerd op een veronderstelde specifieke deskundigheid. Zo bepaalt artikel 2.26, eerste lid, van de Wabo dat het bevoegd gezag het waterschap in de gelegenheid stelt advies uit te brengen indien vanuit het mijnbouwwerk afvalwater of andere afvalstoffen in een voorziening voor de inzameling en het transport van afvalwater worden gebracht. Een ander voorbeeld betreft artikel 6.3, vierde lid, van het Besluit omgevingsrecht waar de inspecteur generaal der mijnen als adviseur is aangewezen.

b. *Beantwoording vraag voorlichting*
In antwoord op de vraag welke voor- en nadelen de toekenning van een zwaarwegend adviesrecht heeft aan alle betrokken bestuursorganen – in plaats van uitsluitend adviesrecht van Gedeputeerde Staten in het kader van de opsporings- en winningsvergunning – merkt de Afdeling het volgende op.

De Afdeling onderschrijft het advies van de OVV om het burgerperspectief structureel en herkenbaar mee te nemen in de besluitvorming door provincie en gemeenten. Een voordeel om het adviesrecht uit te breiden, is dan ook dat het burgerperspectief een voor burgers meer herkenbare plaats krijgt vanuit de gedachte dat gemeentebesturen dichter bij de burgers staan dan Gedeputeerde Staten. Voor een winningsplan kan een adviesrecht van de betrokken gemeenten en waterschappen in dit opzicht een zekere meerwaarde hebben.

Bij het gevolg geven aan het advies van de OVV dient echter te worden betrokken dat lokale en provinciale overheden onderscheiden taken en bevoegdheden hebben. Toekenning over de hele linie van een zwaarwegend adviesrecht aan alle betrokken bestuursorganen brengt overlap van adviesbevoegdheden met zich. Op grond van de Wabo bestaat reeds een adviesrecht voor burgemeester en wethouders, en waar relevant ook het waterschap. Nadat het amendement tot wet is verheven, zal in drie fases – opsporings- en winningsvergunning; instemming met winningsplan; Wabo-vergunning – door dezelfde organen advies kunnen worden uitgebracht over dezelfde elementen en criteria.
In de tweede plaats wijst de Afdeling er op dat op provinciaal niveau (evenals bij gemeenten) sprake is van een democratische legitimatie. De leden van Gedeputeerde Staten worden immers gekozen door de Provinciale Staten die op hun beurt rechtstreeks, door de burgers, worden gekozen. Het huidige adviesrecht met betrekking tot de opsporings- en winningsvergunning is toegekend aan de provinciale overheid, die evenals de lokale overheid wordt geacht bij het dienen van het algemeen belang het burgerperspectief te betrekken. Een beperking van het adviesrecht tot Gedeputeerde Staten is naar het oordeel van de Afdeling

plausibel, nu opsporings- en winningsvergunningen in het algemeen een gemeente-overstijgend gebied betreffen.
Voor het winningsplan, evenals dit nu al voor de Wabo-vergunning geldt, is lokale betrokkenheid aangewezen, omdat daarmee de locatie bekend is. Het is begrijpelijk dat naast Gedeputeerde Staten dan ook aan gemeente- en waterschapsbestuur een adviesrecht toegekend wordt.

De vice-president van de Raad van State,

(get.) Donner